PRB 99-24E

*Parliamentary Research Branch*
*Library of Parliament*

IN BRIEF

**Mary C. Hurley**
**Jill Wherrett**

**4 October 1999**
***Revised 2 August 2000***

# The Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples

The Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) issued its final report in November 1996. The five-volume, 4,000-page report covered a vast range of issues; its 440 recommendations called for sweeping changes to the relationship between Aboriginal and non-Aboriginal people and governments in Canada. In response, Aboriginal communities and organizations pressed for action on the recommendations.

## SOME MAJOR FINDINGS OF THE REPORT

The report centred on a vision of a new relationship, founded on the recognition of Aboriginal peoples as self-governing nations with a unique place in Canada. It set out a 20-year agenda for change, recommending new legislation and institutions, additional resources, a redistribution of land and the rebuilding of Aboriginal nations, governments and communities. Recognizing that autonomy is not realistic without significant community development, RCAP called for early action in four areas; healing, economic development, human resources development, and the building of Aboriginal institutions. The Commission's implementation strategy proposed that governments increase spending to reach $1.5 billion by Year 5 of the strategy, and $2 billion in the subsequent 15 years. The report argued that the additional investment over 20 years would save money in the long term.

Major recommendations included the following:

- legislation, including a new Royal Proclamation stating Canada's commitment to a new relationship and companion legislation setting out a treaty process and recognition of Aboriginal nations and governments;
- recognition of an Aboriginal order of government, subject to the *Charter of Rights and Freedoms*, with authority over matters related to the good government and welfare of Aboriginal peoples and their territories;
- replacement of the federal Department of Indian Affairs with two departments, one to implement the new relationship with Aboriginal nations and one to provide services for non-self-governing communities;
- creation of an Aboriginal parliament;
- expansion of the Aboriginal land and resource base;
- recognition of Métis self-government, provision of a land base, and recognition of Métis rights to hunt and fish on Crown land;
- initiatives to address social, education, health and housing needs, including the training of 10,000 health professionals over a ten-year period, the establishment of an Aboriginal peoples' university, and recognition of Aboriginal nations' authority over child welfare.

The report highlighted several realities of importance to legislators and policy-makers. For example, today a significant percentage of Aboriginal people in Canada live in urban areas. Questions of urban self-government and disputes over government responsibility for the provision of services are therefore becoming increasingly prominent. A second demographic fact is that the Aboriginal population is currently growing at about twice the rate of the Canadian population; over half the Aboriginal population is under the age of 25. This has accentuated the need to address education, job creation, justice, health and recreation for Aboriginal youth.

## RESPONSE TO THE REPORT

The Royal Commission report was generally welcomed by Aboriginal groups, although not without some disagreement, and generated expectations for a government response. It received significant media attention upon its release, but faded from the public

agenda in the ensuing months. In December 1996, the Prime Minister said that the government needed time to study the recommendations and would not issue a response prior to a general election. The then Minister of Indian Affairs stated that it would be difficult to increase spending to the level proposed by the Commission. In April 1997, the Assembly of First Nations held a national day of protest to express its anger over perceived government inaction and the refusal of the Prime Minister to meet with First Nations leaders to discuss the report.

In January 1998, the government responded to the RCAP report. *Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan* set out a policy framework for future government action based on four objectives, each encompassing a number of elements.

- **Renewing the Partnership**: this commitment included an initial Statement of Reconciliation acknowledging historic injustices to Aboriginal peoples and establishment of a $350-million "healing fund" to address the legacy of abuse in the residential school system. Other elements related to, *inter alia*, the preservation and promotion of Aboriginal languages; increased public understanding of Aboriginal traditions and issues; inclusion of Aboriginal partners in program design, development and delivery; government willingness to explore how existing systems might be improved; and addressing the needs of urban Aboriginal people more effectively.

- **Strengthening Aboriginal Governance**: initiatives identified under this heading pertained to, among other things, developing the capacity of Aboriginal peoples to negotiate and implement self-government; establishment of additional treaty commissions, as well as Aboriginal governance centres; creation of an independent claims body in co-operation with First Nations; a Métis enumeration program; funding Aboriginal women's organizations to enhance women's participation in self-government processes; possible development of an Aboriginal governments recognition instrument.

- **Developing a New Fiscal Relationship**: the government's goals in this area included working toward greater stability, accountability and self-reliance; developing new financial standards with public account and audit systems that conform to accepted accounting principles; assisting First Nations governments to achieve greater independence through development of their own revenue sources; enhanced data collection and information exchange.

- **Supporting Strong Communities, People and Economics**: this objective entailed devoting resources to improving living standards in Aboriginal communities with respect to housing, water and sewer systems; welfare reform to reduce dependence and focus on job creation; a five-year Aboriginal Human Resources Development Strategy; expansion of the Aboriginal Head Start program; education reform; increased focus on health-related needs and programs; improved access to capital; and establishment of urban youth centres.

Pursuant to this framework, the Minister of the day and the then National Chief of the Assembly of First Nations announced a preliminary action agenda that outlined specific initiatives for immediate action and identified areas for future action. The agenda was to be developed further by First Nations and federal departments to include the resources that would be required from the federal government for implementation and identification of potential changes in government organization.

## COMMENTARY

In January 1999 and July 2000, the Minister of Indian Affairs and the Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians released progress reports reviewing developments under headings outlined above. On both occasions, the government acknowledged the urgent need to address the lagging socio-economic conditions affecting Aboriginal peoples in Canada, particularly in light of rapid growth in the Aboriginal population. The July 2000 report asserts that a process of change "has begun to address key dimensions of the relationship between the Crown and Aboriginal people" and that, "though *Gathering Strength* is a long-term plan, in just two short years it has produced impressive results." In April 2000, then National Chief of the Assembly of First Nations Phil Fontaine stated that "the promises made by the Government of Canada ... represented the potential for a major step," but that these commitments arising out of the RCAP report "have not fully been implemented or honoured in the way in which we had anticipated." He nevertheless expressed hope that they would "one day, with proper management, and implementation in good faith, ... bear fruit." Others have viewed *Gathering Strength* measures less optimistically, and have questioned their adequacy as a response to the RCAP report.

The government's general approach to the RCAP report has been the subject of critical observations by national and international human rights bodies. In December 1998, the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights "[viewed] with concern the direct connection between Aboriginal economic marginalization and the ongoing dispossession of Aboriginal people from their lands, as recognized by RCAP," and expressed its "[great] concern that the recommendations of RCAP have not yet been implemented, in spite of the urgency of the situation." In April 1999, the United Nations Human Rights Committee also expressed concern that Canada had "not yet implemented the recommendations of the [RCAP]," and recommended "that decisive and urgent action be taken towards the full implementation of the RCAP recommendations on land and resource allocation." In its 1999 Annual Report, the Canadian Human Rights Commission "reiterate[d] the view expressed in previous annual reports that the government's response to the 1996 report of the [RCAP] has been slow. We would not wish to minimize the significance of steps such as the ... $350 million Healing Fund, nor deny the good intentions underlying *Gathering Strength* ... Nonetheless, much more attention still needs to be given to pressing issues...."

At this time, it remains difficult to predict whether or to what degree *Gathering Strength* programs may produce outcomes equivalent to those advocated by the RCAP's principal recommendations.

EN BREF

*Direction de la recherche parlementaire*
*Bibliothèque du Parlement*

**Mary C. Hurley**
**Jill Wherrett**

**Le 4 octobre 1999**
***Révisé le 2 août 2000***

# Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones

La Commission royale sur les peuples autochtones a présenté son rapport final en novembre 1996. Ce document de 4 000 pages, comptant cinq volumes, couvrait un large éventail de questions et ses 440 recommandations invitaient à apporter des changements fondamentaux aux relations entre les Autochtones et les non-Autochtones et les gouvernements au Canada. Les communautés et les organisations autochtones ont réagi en insistant pour qu'on donne suite aux recommandations de la Commission.

## PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT

Le rapport tourne autour de la vision d'une nouvelle relation fondée sur la reconnaissance des peuples autochtones comme nations autonomes occupant une place unique au Canada. La Commission y propose un programme de changement étalé sur 20 ans et recommande l'adoption de nouvelles lois et la création de nouvelles institutions, l'affectation de ressources additionnelles, une redistribution des terres et la reconstruction des nations, des gouvernements et des communautés autochtones. Reconnaissant que l'autonomie n'est pas réaliste sans un véritable développement communautaire, la Commission réclamait des mesures rapides dans quatre domaines : pansement des plaies, amélioration des perspectives économiques, développement des ressources humaines et édification d'institutions autochtones. Selon la stratégie de mise en application élaborée, la Commission proposait que les gouvernements portent leurs dépenses à 1,5 milliard de dollars d'ici à la cinquième année d'application de la stratégie, et à 2 milliards de dollars pendant les quinze années subséquentes. Selon le rapport, l'investissement additionnel consenti pendant 20 ans permettrait de réaliser des économies à long terme.

Voici quelques-unes des principales recommandations de la Commission :

- l'adoption de nouvelles lois, dont une nouvelle Proclamation royale énonçant l'engagement du Canada à instaurer une nouvelle relation, ainsi que des lois complémentaires énonçant des processus relatifs aux traités, et la reconnaissance de nations et de gouvernements autochtones;

- la reconnaissance d'un ordre de gouvernement autochtone, assujetti à la *Charte canadienne des droits et libertés*, ayant compétence sur les questions concernant le bon gouvernement et le bien-être des peuples autochtones ainsi que sur leurs territoires;

- le remplacement du ministère fédéral des Affaires indiennes par deux nouveaux ministères, l'un chargé de mettre en œuvre la nouvelle relation avec les nations autochtones, et l'autre de fournir des services aux collectivités n'ayant pas encore opté pour l'autonomie gouvernementale;

- la création d'un parlement autochtone;

- l'élargissement des terres et des ressources accordées aux Autochtones;

- la reconnaissance du droit des Métis à l'autonomie gouvernementale, l'attribution d'assises territoriales, et la reconnaissance du droit des Métis de chasser et de pêcher sur les terres de la Couronne;

- la prise de mesures visant à répondre aux besoins en matière de bien-être social, d'éducation, de santé et de logement, dont la formation de 10 000 professionnels de la santé sur une période de 10 ans, la création d'une université des peuples autochtones et la reconnaissance de la compétence des nations autochtones en matière de protection de l'enfance.

La Commission a signalé plusieurs réalités importantes aux législateurs et décideurs. Elle a ainsi indiqué que, de nos jours, un pourcentage important des Autochtones du Canada vivent dans des zones urbaines et que les questions liées à l'autonomie gouvernementale dans les zones urbaines et les différends au sujet du partage des responsabilités entre gouvernements pour la prestation des services revêtent donc de plus en plus d'importance. La Commission a aussi souligné un autre problème démographique : la population autochtone croît actuellement à un rythme deux fois plus rapide que la population canadienne et plus de la moitié des Autochtones ont moins de 25 ans. Il est donc impératif qu'on s'occupe des dossiers de l'éducation, de la création d'emplois, de la justice, de la santé et des loisirs pour les jeunes Autochtones.

**Réponse au rapport**

Le rapport de la Commission royale a été généralement bien accueilli par les groupes autochtones, mais non sans quelques notes discordantes. On s'attendait toutefois à ce que le gouvernement y réponde. Le rapport a reçu beaucoup d'attention de la part des médias au moment de sa publication, mais il a été relégué à l'arrière-plan dans les mois subséquents. En décembre 1996, le premier ministre a affirmé que le gouvernement avait besoin de temps pour étudier les recommandations et qu'il ne ferait pas connaître sa réponse avant la tenue des élections générales. Le ministre des Affaires indiennes de l'époque a pour sa part déclaré qu'il serait difficile de porter les dépenses au niveau proposé par la Commission. En avril 1997, l'Assemblée des Premières nations a tenu une journée nationale de protestation pour exprimer sa colère devant ce qu'elle considérait comme de l'inaction de la part du gouvernement et un refus de la part du premier ministre d'assister à une réunion des dirigeants des Premières nations pour discuter du rapport.

En janvier 1998, le gouvernement a répondu au rapport de la Commission royale. Le document *Rassembler nos forces, Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* a établi un cadre d'action pour les mesures gouvernementales ultérieures en se fondant sur quatre objectifs principaux se décomposant chacun en un certain nombre d'éléments.

- **Renouveler les partenariats :** cet engagement comprenait une Déclaration préliminaire de réconciliation reconnaissant les injustices historiques subies par les peuples autochtones et l'établissement d'un « fonds de guérison » de 350 millions de dollars pour tenter d'atténuer les conséquences des abus subis dans les pensionnats. Parmi les autres éléments, notons la préservation et la promotion des langues autochtones; la sensibilisation du public aux traditions et problématiques autochtones; l'inclusion de partenaires autochtones dans la conception, l'élaboration et la prestation des programmes; le désir du gouvernement d'explorer comment les systèmes actuels pourraient être améliorés; et enfin l'adoption d'une approche plus efficace pour répondre aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain.

- **Renforcer l'exercice des pouvoirs par les Autochtones :** les initiatives regroupées sous cet objectif concernaient, entre autres, le développement de la capacité des peuples autochtones de négocier et de mettre en œuvre l'autonomie gouvernementale; l'établissement de nouvelles commissions d'étude des traités ainsi que de centres pour le gouvernement autochtone; la création d'un nouvel organisme de revendications indépendant en collaboration avec les Premières nations; un programme de recensement des Métis; le financement des organisations de femmes autochtones afin de favoriser leur participation aux processus d'autonomie gouvernementale; et la mise sur pied possible d'un instrument de reconnaissance des gouvernements autochtones.

- **Établir une nouvelle relation financière :** les objectifs du gouvernement dans ce secteur comprenaient la recherche d'une plus grande stabilité, d'une plus grande responsabilisation et d'une plus grande autonomie; l'adoption de nouvelles normes financières comportant des systèmes de reddition de comptes et de vérification qui soient conformes aux principes comptables généralement acceptés; l'assistance aux gouvernements autochtones qui souhaitent accroître leur autonomie financière grâce au développement de leurs propres sources de revenus; et l'amélioration de la collecte des données et de l'échange de renseignements.

- **Renforcer les collectivités et les économies, et appuyer les gens :** cet objectif prévoyait la consécration de ressources à l'amélioration du niveau de vie dans les collectivités autochtones en ce qui touche au logement et aux systèmes d'eau et d'égouts; la réforme de l'aide sociale afin de réduire la dépendance et de mettre l'accent sur la création d'emplois; une stratégie quinquennale de

développement des ressources humaines chez les Autochtones; l'expansion du programme Bon départ pour les Autochtones; la réforme de l'éducation; un recentrage sur les besoins et programmes liés à la santé; l'amélioration de l'accès aux capitaux; et l'établissement de centres pour les jeunes vivant en milieu urbain.

Conformément à ce cadre d'action, le Ministre et le Chef national de l'Assemblée des Premières nations de l'époque ont annoncé un plan d'action préliminaire qui décrivait des projets précis à réaliser immédiatement et précisait les secteurs d'intervention futurs. Ce plan d'action devait être parachevé par les Premières nations et les ministères fédéraux, notamment en ce qui a trait aux ressources dont devrait disposer le gouvernement fédéral pour la mise en œuvre et aux changements qu'il conviendrait peut-être d'apporter à l'organisation gouvernementale.

**COMMENTAIRE**

En janvier 1999 et en juillet 2000, le ministre des Affaires indiennes et l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits ont publié des rapports d'étape passant en revue l'avancement des projets entrepris relativement aux éléments énoncés ci-dessus. À ces deux occasions, le gouvernement a reconnu qu'il était urgent de se pencher sur la situation socio-économique des Autochtones du Canada, dont la qualité de vie est bien inférieure à celle du reste de la population, du fait surtout de leur forte croissance démographique. Le rapport de juillet 2000 mentionne qu'un processus de changement « a permis de commencer à prendre des mesures à l'égard d'importants aspects de la relation établie entre la Couronne et les Autochtones » et que « bien qu'il s'agisse d'un plan à long terme, *Rassembler nos forces* enregistre déjà des résultats impressionnants après seulement deux années d'existence ». En avril 2000, le Chef national de l'Assemblée des Premières nations, Phil Fontaine, a déclaré que les promesses faites par le gouvernement du Canada laissaient entrevoir un grand pas en avant, mais que les engagements contenus dans le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones ne s'étaient pas concrétisés ni n'avaient été respectés dans la mesure où les Autochtones s'y attendaient. Il a néanmoins exprimé l'espoir que ces engagements porteraient un jour fruit grâce à une gestion adéquate et une mise en vigueur honnête. D'autres ont manifesté plus de scepticisme face aux mesures annoncées dans *Rassembler nos forces* et ont remis en question la possibilité qu'elles suffisent en tant que réponse au rapport de la Commission.

Des organismes nationaux et internationaux de défense des droits de la personne ont critiqué l'approche générale du gouvernement relativement au rapport de la Commission. En décembre 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies « [a constaté] avec préoccupation qu'il existe un rapport direct entre la marginalisation économique des autochtones et la dépossession de leurs terres, comme l'a indiqué la Commission royale » et s'est dit « vivement préoccupé de voir que les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones n'ont toujours pas été suivies d'effet, malgré l'urgence de la situation ». En avril 1999, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a manifesté la même inquiétude «de ce que l'État partie n'ait pas encore donné suite aux recommandations de la Commission royale » et a recommandé « que des mesures décisives soient prises d'urgence pour donner intégralement suite aux recommandations de la Commission royale concernant l'allocation des terres et des ressources ». Dans son rapport annuel de 1999, la Commission canadienne des droits de la personne a indiqué qu'elle « doit réitérer le point de vue qu'elle a exprimé dans ses rapports annuels précédents : la réaction du gouvernement au rapport publié en 1996 par la Commission [...] a été lente à venir. Nous ne souhaitons certes pas minimiser l'importance de mesures telles que la constitution du Fonds de guérison de 350 millions de dollars [...], ni nier les bonnes intentions dont témoigne *Rassembler nos forces*. [...] Il faut néanmoins accorder beaucoup plus d'importance à plusieurs questions pressantes... ».

Il est encore difficile pour le moment de prédire si le programme énoncé dans *Rassembler nos forces* donnera des résultats qui correspondront à ceux que prônent les principales recommandations de la Commission.